



CIEA7 #29:

CONFLICTO SOCIAL Y SISTEMAS JURÍDICOS CONSUETUDINARIOS
AFRICANOS: LA REDEFINICIÓN CONSTANTE DE LA TRADICIÓN.

Sara Araújo^o

sara@ces.uc.pt

O Estado moçambicano e as justiças comunitárias:

Uma história dinâmica de imposições e respostas locais diferenciadas

Ao longo da história, o Estado moçambicano, sob diferentes modelos e face a diversas pressões externas e internas, relacionou-se de múltiplas formas com as instâncias comunitárias de resolução de conflitos que configuram a pluralidade jurídica do país. Nesta comunicação, divido a história de Moçambique em três períodos (colonialismo, socialismo, neoliberalismo/democracia) e analiso de que modo o Estado, em cada uma das fases, procurou integrar ou excluir as justiças comunitárias e como estas foram acatando as imposições exteriores ou resistindo selectivamente às mesmas. Centro-me particularmente na relação entre o Estado e as autoridades tradicionais, os tribunais populares de base, os tribunais comunitários e os grupos dinamizadores. Em seguida, a partir de estudos empíricos, mostro como, no presente, a realidade é bastante complexa em resultado das articulações ao nível local das várias lógicas em que o Estado assentou (presentes e passadas), de especificidades locais e de iniciativas de âmbito internacional.

Pluralismo jurídico, Estado moçambicano, Justiças Comunitárias.

^o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

INTRODUÇÃO

No início do século XX, o continente africano foi terreno de alguns dos primeiros estudos etnográficos que reconhecerem a presença de normatividade extra estatal. Neste contexto, onde era fácil identificar a simultaneidade do direito europeu e dos direitos costumeiros dos povos nativos, tendeu-se a reconhecer a tradição e os direitos consuetudinários como corpos fixos de normas imutáveis, com origem em tempos imemoriais. Esta abordagem, que servia os objectivos do poder colonial, sobretudo sempre que este assumiu a forma de governo indirecto, veio a ser colocada em causa na segunda metade do século. Max Gluckman (1955) foi um dos académicos que marcaram a viragem da abordagem da antropologia do direito em África, mostrando que o estudo do direito costumeiro tinha que ir além das conversas com grupos de anciãos e analisar as situações de resolução dos conflitos. Autores como Sally Falk Moore (2000 [1978], 1992), John Griffiths (1986), Sally Engle Merry (1988) e Boaventura de Sousa Santos (1978, 2000, 2003) contribuíram para definir como mito a representação rígida do direito tradicional. O conceito de pluralismo jurídico desenvolveu-se e progrediu de uma ideia de coexistência de ordens jurídicas, para uma concepção dinâmica, que inclui o que na linguagem de Sousa Santos recebeu a designação de interlegalidade, ou seja, o reconhecimento do cruzamento e da interinfluência dos direitos que circulam num espaço comum. Hoje, ainda que existam múltiplas narrativas da história, é partilhada a ideia de uma tradição que não remonta a tempos imemoriais, tendo sido permanentemente recriada. Apesar de alguns autores defenderem que a interferência colonial, ao subjugar as estruturas tradicionais aos interesses e necessidades dos dominadores, corrompeu para sempre a legitimidade das estruturas e dos direitos tradicionais (Mamdani, 1996), nem as manobras de recriação coloniais foram suficientes para transformar de vez e solidificar o que existia localmente. Sobreviveram quase sempre espaços de autonomia, que permitiram, em muitos casos, a continuidade da legitimidade das autoridades tradicionais e a sobrevivência do direito local ou a sua transformação para além do que o colonizador definiu (Moore, 1992; Santos, 2003; José, 2005; van Nieuwaal, 1996). Hoje, nos contextos africanos, o pluralismo jurídico apresenta as mais diversas configurações, cruzando velhas e novas dinâmicas, e mantém-se um objecto de análise relevante, cuja compreensão implica o recurso a estudos contextualizados, etnográficos e não exclusivamente teóricos.

Este texto parte de projectos em que tenho trabalhado desde 2003 sobre o pluralismo jurídico e o acesso em justiça em Moçambique, nos quais a análise da história do Estado, na relação que foi estabelecendo com as estruturas que reúne na

categoria de justiças comunitárias, bem como o estudo etnográfico de diferentes realidades jurídicas no presente são componentes fundamentais. A sociedade moçambicana apresenta uma realidade muito rica e complexa no que toca à pluralidade jurídica pela multiplicidade de instâncias de resolução de conflitos que existem no terreno; pelas complexas articulações que essas estruturas estabelecem entre si; pelas diferentes estratégias que o Estado usou ao longo da história para se relacionar com as mesmas, integrando-as ou excluindo-as selectivamente; pela intensa interlegalidade; e pela diversidade de configurações locais de justiça que actualmente coexistem no interior das fronteiras políticas do país.

Na primeira parte desta comunicação, centro-me na relação, feita de imposições e resistências, entre o Estado e as autoridades tradicionais (ATs), os tribunais comunitários (TCs) e os grupos dinamizadores (GDs) e procuro mostrar algumas especificidades da sociedade moçambicana, recorrendo à imagem trazida ao debate por Sousa Santos (2006) de “palimpsesto de culturas jurídicas e políticas”. Num segundo momento, partindo dos conceitos de justiças comunitárias e ecologia de justiças, e depois de os definir juntamente com os objectivos que conduziram a minha análise, apresento alguns estudos empíricos realizados em várias zonas do país, mostrando, de forma sucinta, exemplos da complexidade actual, nomeadamente a diversidade de configurações jurídicas que resultam da forma como se articulam localmente as várias lógicas do Estado (presentes e passadas), especificidades locais e iniciativas de âmbito internacional.

O ESTADO E AS AUTORIDADES TRADICIONAIS, OS TRIBUNAIS COMUNITÁRIOS E OS GRUPOS DINAMIZADORES. UMA HISTÓRIA DE IMPOSIÇÕES E RESISTÊNCIAS

Ao longo da história, o Estado moçambicano assumiu diferentes modelos que influenciaram sempre a dinâmica formal com que se relacionou com as estruturas locais de resolução de conflitos. Entre 1975 e o presente, assistimos ao fim do modelo colonial, à construção do Estado socialista e à sua transformação em economia neoliberal capitalista e democracia multipartidária. Apesar das rupturas radicais formalmente assumidas, nenhuma completou a substituição permanente do período anterior, tendo-se continuamente verificado sobreposições de elementos dos vários modelos políticos. Boaventura de Sousa Santos escolheu uma metáfora que ilustra este argumento: o palimpsesto de políticas e culturas jurídicas. Um palimpsesto é um pergaminho ou outro material sobre o qual se escreve a segunda vez, mas cuja primeira escrita não desaparece totalmente. Com esta imagem, Santos pretende

mostrar como as diferentes culturas políticas e jurídicas que perpassaram o Estado Moçambicano ao longo da sua história continuam a cruzar-se na realidade política e judiciária moçambicana (Santos, 2006).

Ainda que Portugal tenha estado presente em Moçambique desde o século XVI, só nos últimos anos do século XIX veio a ocupar e administrar efectivamente o território. Com o exemplo britânico a fazer escola, o Estado colonial português introduziu nos anos 1920' o regime do Indigenato, cujas características o aproximavam do modelo de governo indirecto. Este último assentava na divisão entre cidadãos e indígenas, os primeiros com direitos e deveres definidos pela legislação do Estado europeu; os segundos regidos pelo direito costumeiro e administrados por autoridades tradicionais aliadas do poder colonial. Quer o direito costumeiro, quer as autoridades tradicionais deveriam servir os interesses coloniais, sendo reconstituídos à medida dos mesmos. Do mesmo modo, o regime do Indigenato separava formalmente indígenas e cidadãos e assentava em dois modelos administrativos e em duas formas de direito e de justiça: o dos colonos, que seguia o modelo administrativo e o direito da metrópole; e as zonas indígenas, divididas em regedorias ou chefaturas, supostamente a reencarnação das tribos pré-coloniais, regidas pelo direito costumeiro administrado pelas autoridades tradicionais, os chamados régulos. Os assimilados, uma pequena minoria de cidadãos de estatuto inferior, possuíam cartões de identificação que os distinguiam da população indígena e lhes conferiam acesso a determinados espaços e direitos vedados àqueles (Gentili, 1998; Meneses *et.al*, 2003; Meneses, 2005; Araújo e José, 2007).

À semelhança do que aconteceu noutras colónias africanas, as divisões estabelecidas pelos colonizadores portugueses não assentaram apenas no que existia, mas também nos interesses de dominação e exploração económica, tendo sido reconfiguradas em função destes. As chefaturas maiores, por exemplo, foram divididas, de modo a serem menos ameaçadoras; os chefes menos dispostos a colaborar foram afastados ou mortos e substituídos por outros mais maleáveis (O'Laughlin, 2000: 11,12; Dinerman, 1999; Mondlane, 1995). Também à semelhança da história de outros lugares, as autoridades tradicionais procuravam equilibrar as exigências do governo colonial com a necessidade de manter a legitimidade na comunidade, encontrando formas de resistência passiva ou activa (Moore, 1992). No norte de Moçambique, por exemplo, os régulos sabotaram uma plantação de algodão fervendo as sementes antes se as plantarem. Outras formas de resistência passavam pela migração colectiva ou por dar informação errada sobre a idade dos jovens para que escapassem do exército colonial ou do trabalho forçado (Gonçalves, 2005).

Estabelecida a independência, em 1975, o projecto socialista previa a construção de uma sociedade completamente nova. A expressão, então usada, “escangalhamento do Estado” transmite essa vontade de destruir todos os vestígios coloniais, missão que passava pelo fim da sociedade dualista e pelo desaparecimento dos régulos, símbolo da humilhação e da inferioridade. Se o sistema jurídico anterior era fascista, colonial e elitista; tinha que ser transformado num sistema popular, moçambicano e democrático (Sachs e Welch, 1990: 3). A concretização dessa tarefa passava pela implementação de uma organização judiciária que se estendesse a todas as circunscrições territoriais e promovesse a participação popular, bem como pela institucionalização de um sistema de acesso à justiça gratuito (Araújo e José, 2007; Trindade, 2003).

Nas zonas libertadas, tinha sido já experimentado um modelo de justiça popular, de onde estavam excluídos o direito costumeiro e as autoridades tradicionais. Com base nessa experiência, em 1978, foi aprovada a Lei Orgânica dos Tribunais Populares,¹ que criava tribunais populares em diferentes escalões territoriais, onde juízes profissionais trabalhavam ao lado de juízes eleitos pela população. Na base da pirâmide, os tribunais de localidade ou de bairro funcionavam exclusivamente com juízes eleitos, desprofissionalizados, que conheciam das infracções de pequena gravidade e decidiam de acordo com o bom senso e a justiça e tendo em conta os princípios que presidiam à construção da sociedade socialista (Sachs e Welch, 1990; Gundersen, 1992; Trindade, 2003; Gomes *et. al.*, 2003; Araújo e José, 2007). A ideia, afirmam Sachs e Welch, era construir um sistema que, em vez de pressupor um dualismo entre um direito estatal para a elite e outros direitos para a população, assentasse no princípio de um sistema de direito único para toda a sociedade, do norte ao sul, “do Rovuma ao Maputo”. Os autores definem o sistema como sendo simultaneamente indígena e anti-tradicional, baseado em aspectos democráticos da tradição africana, mas transformando-os e rejeitando os divisionismos. Citam, como esclarecedora, a frase de Samora Machel: “para a nação viver, a tribo deve morrer” (Sachs e Welch, 1990: 5).

O papel dos juízes eleitos era fundamental na organização judiciária, sobretudo ao nível tribunais de base. Esperava-se que conhecessem os problemas da comunidade e as pessoas. O governo moçambicano, ao mesmo tempo que se empenhava em pôr fim ao direito costumeiro, procurava garantir instâncias sensíveis aos cidadãos e às suas noções de justiça. A ideia de uma justiça de reconciliação e a forma de resolução na base “do bom senso e da justiça” garantia o último objectivo. Simultaneamente, abria espaço à subsistência do direito costumeiro, que se interligava

¹ Lei n.º 12/78, de 12 de Dezembro.

agora com os princípios do novo Estado (Gundersen; 1992). Isto não equivale a afirmar que a justiça popular tenha sido sempre mal sucedida na transformação do direito costumeiro, mas sim a existência de espaços de interlegalidade, isto é, de cruzamento de diferentes ordens normativas na resolução dos problemas.

Os tribunais populares de base deveriam substituir as autoridades tradicionais ao nível das funções judiciais. Contudo, a estas cabiam, ainda, funções administrativas, que, na estrutura estabelecida pelo Estado moçambicano, passariam a ser desempenhadas pelos Grupos Dinamizadores, que nunca chegaram a conhecer formação jurídica formal (Meneses, 2009: 26). Os GDs eram comités compostos por oito a doze pessoas, liderados por um secretário, que passaram a desempenhar um conjunto de tarefas. Para além de funções como a mobilização das populações para a participação político-partidária, a segurança nacional, a organização de processos de produção colectiva e a execução de programas de educação, foram-lhes atribuídas inicialmente funções na área da justiça. Cabia-lhes difundir e explicar os novos valores e as novas normas comportamentais e dirimir pequenos conflitos. Ainda que, logo após o III Congresso da FRELIMO em 1977, e a criação dos tribunais populares em 1978, as suas tarefas tenham sido reestruturadas e lhes tenha sido retirado o papel de resolução de conflitos, fazia parte das suas funções “promover as relações de boa vizinhança entre os moradores, e procurar a solução de pequenos conflitos, desde que estes não sejam da competência do tribunal popular local”.² Assim, no que diz respeito à justiça, o papel dos GDs e dos tribunais populares de base tende, por vezes, a confundir-se, o que permanecerá uma constante, mesmo quando, nos anos 90, os últimos são substituídos pelos tribunais comunitários (Isaacman e Isaacman, 1982: 300-304; Araújo e José, 2007).

Ora, isto não significa que as autoridades tradicionais tenham desaparecido, de facto, do mapa da administração e da justiça moçambicano. A opção política de as abolir veio a constituir um problema para o governo, que não só não dispunha de recursos para criar, de raiz, novas estruturas político-administrativas, como quando as constituía, não eram automaticamente aceites pela população. Neste contexto, a realidade esteve longe de corresponder sempre à retórica do Estado e em diversos espaços (sobretudo rurais), as ATs sobreviveram, mantiveram a legitimidade e vieram a colmatar um vazio tantas vezes deixado pelo Estado, trabalhando frequentemente em conjunto com os tribunais populares e até com os grupos dinamizadores e encontrando na Renamo uma alternativa à recuperação do seu prestígio (Geffray, 1991; Dinerman, 1999; Meneses *et. al.*; 2003; Meneses, 2005; Santos, 2006, José, 2005).

² Resolução sobre a organização dos Grupos Dinamizadores e Bairros Comuns, 1979.

Ainda na década de 1980', a FRELIMO, até então partido único, viu-se obrigada a reconhecer fracasso económico do seu projecto socialista. Em 1984, o governo aderiu às Instituições de Breton Woods (IBWs), nomeadamente ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional. A Constituição de 1990, no contexto de construção de uma democracia liberal, consagrou os princípios da separação de poderes, da independência, da imparcialidade, da irresponsabilidade e da legalidade, lançando bases para a produção de alterações substanciais na organização judiciária. Assim, a Lei dos Tribunais Populares foi substituída pela Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais de 1992.³ Os tribunais de base foram excluídos da organização judiciária e, no mesmo ano, foram criados, por lei própria, os tribunais comunitários (TCs). Estes, fora da organização judiciária, deviam continuar a funcionar com juízes eleitos pela comunidade e a desempenhar o papel que cabia aos tribunais populares de localidade e de bairro. No entanto, não chegaram a ser regulamentados (Trindade, 2003; Gomes *et. al.*, 2003; Araújo e José, 2007). Boaventura de Sousa Santos (2003) classifica os tribunais comunitários como o híbrido jurídico por excelência, por se encontrarem num limbo institucional, na medida em que são reconhecidos por lei, mas estão fora do sistema judicial e não estão, até hoje, regulamentados.

Em 2003, a Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL) solicitou ao Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) a elaboração de um pacote legislativo que incluía a revisão da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais e a regulamentação da Lei dos Tribunais Comunitários. Ainda antes desse trabalho estar concluído, a revisão Constitucional de 2004 constituiu um incentivo a propostas mais ousadas no âmbito do reconhecimento das várias ordens normativas e das várias instâncias de resolução de conflitos, ao integrar um artigo sobre pluralismo jurídico, estabelecendo que “o Estado reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade, na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição”. As propostas apresentadas pela equipa de trabalho que reuniu investigadores do CFJJ e do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, incluíram uma Anteproposta de Lei de Bases da Administração da Justiça e uma Anteproposta de Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários.⁴ De entre as várias alterações que previam, destaco aqui o reforço da base da pirâmide judiciária através da integração dos tribunais comunitários no sistema de administração da justiça e do alargamento das suas competências e a criação dos *Conselhos Provinciais Coordenadores das Justiças Comunitárias* com funções de propor ao Ministério da Justiça a criação de novos TC's, avaliar e inspeccionar a actividade dos juízes dos

³ Lei n.º 10/92 de 6 de Maio.

⁴ <http://www.utrel.gov.mz/IndexAssunto.htm>.

TC's, coordenar com o CFJJ as acções de formação daqueles juizes, a definição e execução de programas destinados à avaliação e à melhoria de desempenho dos TC's e a promoção de programas de divulgação da justiça comunitária.

Estas propostas não vieram a conhecer aprovação legal e Lei da Organização Judiciária, que entrou em vigor em 2008⁵, não se distanciou significativamente da lei que a antecedeu. Assim, os tribunais comunitários, embora sejam reconhecidos, continuam sujeitos à legislação anterior e fora do sistema judicial. Órfãos do Estado, encontram-se jogados à sua sorte e os que se mantêm em funções, recorrem à experiência dos tribunais populares, bem como à sua capacidade de criação e recriação para contrariar as dificuldades; constituindo, por vezes, um meio de acesso à justiça; outras, atropelando os direitos mais básicos (Araújo e José, 2007).

No que diz respeito ao destino dos régulos, o novo quadro democrático, com o reconhecimento público oficial de que o sistema administrativo era excessivamente centralizado abre espaço à descentralização, sendo no âmbito deste processo, apoiado pelo Banco Mundial, que se rediscute o papel a atribuir às autoridades tradicionais, cuja legitimidade, sabe-se hoje, nunca desapareceu (José, 2007; Cista, 2002). Assim, foi aprovado o Decreto 15/2000 que estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias, no âmbito do processo de descentralização administrativa. Não é, contudo, atribuído qualquer papel de primazia às autoridades tradicionais, uma vez que a lei as coloca ao lado dos secretários de bairro ou de aldeia criados pela FRELIMO (Meneses *et al.*, 2003; Meneses, 2005; Santos, 2006). Legislação posterior ao decreto 15/2000 procura estabelecer de forma mais precisa a distinção entre os representantes locais do tempo colonial e os líderes introduzidos pela FRELIMO, isto é, entre as autoridades tradicionais e os secretários de bairro (Meneses, 2007: 31, 32). O Regulamento da Articulação dos Órgãos das Autarquias Locais com as Autoridades Comunitárias⁶ define três tipos de autoridades comunitárias: os chefes tradicionais, “pessoas que assumem e exercem a chefia de acordo com as regras tradicionais das respectivas comunidades”; os secretários de bairro ou de aldeia, “pessoas que assumem a chefia por escolha feita pela população do bairro ou aldeia a que pertencem”; e outros líderes legitimados, “pessoas que exercem algum papel económico, social, religioso ou cultural aceite pelo grupo a que pertencem”. Todos estão ainda integrados na categoria de autoridades comunitárias, sendo no entanto atribuídos aos secretários de bairro e às autoridades tradicionais, para além dos direitos e deveres em geral, direitos e deveres específicos comuns. O decreto 11/2005, que aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado, reforça a tendência para atribuir um carácter particular

⁵ Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto, que entrou em vigor no dia 17 de Fevereiro de 2008.

⁶ Diploma Ministerial 80/2004, de 14 de Maio, art. 1.º, n.º 1.

às autoridades tradicionais e aos secretários de bairro, atribuindo-lhes os direitos especiais de a) “ostentar os símbolos da República”, b) “usar fardamento” e c) “receber um subsídio em razão da sua participação na cobrança de impostos”.

São estes momentos da história do Estado que, em espaço, se cruzam com especificidades locais e dinâmicas internacionais, criando múltiplos quadros jurídicos, difíceis de antever totalmente apenas com recurso a análise teórica. No ponto seguinte, recorrendo ao trabalho empírico, procuro ilustrar de forma muito sucinta o meu argumento.

EXEMPLOS DA DIVERSIDADE LOCAL A PARTIR DE UMA ECOLOGIA DE JUSTIÇAS

Na base do trabalho que tenho desenvolvido, encontra-se um desafio lançado por Boaventura de Sousa Santos (2003a, 2007) no âmbito do que designa por sociologia das ausências e das emergências, uma proposta epistemológica concebida contra o “desperdício da experiência”. A sociologia das ausências parte da ideia de que “o que não existe é, na verdade, activamente produzido como não existente, isto é como uma alternativa não credível ao que existe”, situação que as ciências sociais, através de uma nova racionalidade, podem combater, dando a conhecer e credibilizando a diversidade das práticas sociais existentes no mundo, face às práticas hegemónicas. A sociologia das emergências propõe usar esse conhecimento para construir um conjunto de alternativas concretas para o futuro. Um dos conceitos subjacentes à sociologia das ausências é o de “ecologia de saberes”, cuja proposta é confrontar a monocultura da ciência moderna com o reconhecimento da diversidade de formas de conhecimento que existem no mundo. Partindo desse desafio, procuro especificamente através da investigação promover uma ecologia de justiças, confrontando a concepção liberal do direito e da justiça com a diversidade de direitos e de justiças que existem no mundo, contribuindo para o conhecimento da realidade tão vasta que cabe dentro da ideia de pluralismo jurídico.

Assim, escolhi como objecto de investigação as justiças comunitárias em geral e não apenas os tribunais comunitários, as autoridades tradicionais ou os grupos dinamizadores. Procurei uma categoria e uma definição flexíveis com o objectivo de promover uma chegada ao terreno mais livre de preconceitos, evitar a exclusão de formas de justiça apenas por não encaixarem numa definição fechada previamente estabelecida, e ter a possibilidade de dar conta de uma realidade móvel. A ideia que subjaz ao conceito de justiças comunitárias não tem pretensões de homogeneidade, mas pressupõe que o modelo liberal de justiça – justiça centralizada no Estado,

burocrática, hierarquizada, profissionalizada e assente no direito estatal – não é o único modelo na sociedade (Santos, 1992: 137). Assim, atribuo a designação de justiças comunitárias a estruturas de resolução de conflitos cuja actuação assenta em formas de regulação com origem na comunidade, privilegiando meios diferentes dos tradicionalmente propostos pelo Estado. Estas instâncias podem ou não ter algum vínculo com as instituições estatais ou outras; recorrer a formas de actuação e a direitos altamente diversificados; e ser mais ou menos permeáveis à influência do direito e dos mecanismos do Estado.

Um livro organizado por Boaventura de Sousa Santos e João Carlos Trindade, resultado de um aprofundado trabalho de investigação em Moçambique, dá conta de uma paisagem jurídica rica e complexa, composta por entidades tão diversas como os tribunais judiciais, as autoridades tradicionais, os tribunais comunitários, os grupos dinamizadores, a Associação de Médicos Tradicionais (AMETRAMO), os líderes religiosos e as ONGs (Santos e Trindade, 2003). Essa diversidade limita a possibilidade de prever realidades jurídicas locais. Num terreno em que, como expliquei, dinâmicas locais se articulam com as dinâmicas do Estado presentes e passadas e com iniciativas de âmbito internacional, constituindo, em cada momento e em cada espaço, configurações específicas, a realidade tende a surpreender a investigação. Apresento aqui quatro quadros de justiças comunitárias a partir de trabalho desenvolvido no distrito de Macossa e na cidade de Maputo.⁷

Em Macossa, um distrito do interior, situado na região norte da Província de Manica, demos conta de uma rede de instâncias de resolução de conflitos onde dominava a figura do régulo e a polícia assumia um papel preponderante. Situado no interior centro do país, numa área de difícil acesso, e fortemente marcado pela presença da guerra entre a FRELIMO e a RENAMO até aos acordos de paz em 1992, a distância entre o Estado e os cidadãos constitui uma das características mais marcantes deste distrito. Ao contrário da capital do país, os grupos dinamizadores não foram implementados e as autoridades tradicionais mantiveram sempre uma presença forte no terreno, auferindo ainda hoje de uma legitimidade inquestionável, reconhecida pelos cidadãos, bem como pelo próprio administrador do distrito. A rede dos tribunais populares não se estendeu a Macossa e a recente tentativa da Delegação de Registos e Notariados de criar tribunais comunitários passou pelo aproveitamento da legitimidade das autoridades tradicionais, criando-os a partir da estrutura tradicional.

⁷ O trabalho empírico que apresento neste ponto começou a ser desenvolvido em 2003 no âmbito de um projecto de investigação em que participei e que envolveu uma parceria entre o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES) e o Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Moçambique (CFJJ), cujo objectivo principal era a reforma da justiça moçambicana. Desde 2008, no âmbito do meu projecto de doutoramento, tenho procurado desenvolver a ideia de ecologia justiças, aplicando-a na cidade de Maputo, onde tenho trabalhado intensivamente.

Dos sete tribunais criados, apenas um se reconhece como tribunal, remetendo os relatórios de actividade para a autoridade competente (Delegação dos Registos e Notariado). A maioria da população desconhece a existência de tribunais comunitários, continuando a identificar os juízes como autoridades tradicionais.

Sem tribunal judicial, o distrito é, em teoria, coberto pelo tribunal judicial do distrito vizinho, cujos bloqueios materiais e humanos o impedem de desempenhar tal papel. A coesão social é, na verdade, garantida pela articulação do trabalho entre os régulos, os sapandas e os fumos (estes são autoridades tradicionais, hierarquicamente abaixo do régulo), as igrejas, as famílias, a Associação de Médicos Tradicionais e a polícia. Esta última, quando recebe os designados casos sociais,⁸ pode ouvi-los e resolvê-los ou remetê-los para as instâncias que considera mais adequadas. São casos como adultério, agressões verbais e outro tipo de desentendimentos, que a polícia e as outras instâncias resolvem recorrendo à promoção do diálogo entre as partes. A grande surpresa de Macossa assentou na forma integrada como as instâncias de resolução de conflitos funcionam, reconhecendo-se e remetendo casos entre si. A população circula entre as várias instâncias de resolução de litígios, optando entre cada uma de acordo com o tipo de conflito, mas também com a proximidade física, a relação com a instância de resolução de litígio (caso das igrejas), a gravidade e o tipo de solução pretendida.⁹

Na cidade de Maputo, capital do país, foram estudados os bairros Inhagoia “B” e Jorge Dimitrov do distrito municipal n.º 5 e está em curso uma investigação no bairro Costa do Sol do distrito municipal n.º 4 e no distrito municipal n.º 1.

Em Inhagoia “B” identificámos como principais instâncias de resolução de conflitos o grupo dinamizador e o tribunal comunitário, que se articulam num ambiente de alguma complementaridade. Funcionando no mesmo edifício, ainda que em horários diferentes,¹⁰ as lógicas de funcionamento das duas instâncias são díspares, variando no grau de proximidade de comportamentos com o judiciário, no empenhamento na promoção da conciliação, no grau de autoridade, na celeridade e na legitimidade que usufruem. O tipo de conflitos que resolvem não diverge de forma significativa, podendo agregar-se em três categorias principais: conflitos em torno da habitação, conflitos conjugais e conflitos de feitiçaria. Ainda que a instância a quem é reconhecido o mandato legal para resolver litígios seja o tribunal comunitário, a mais procurada pelos/as cidadãos/ãs é o grupo dinamizador, nomeadamente o secretário de bairro. Estas duas instâncias, secretário de bairro e tribunal comunitário, não

⁸ Os casos sociais são classificados por oposição aos casos criminais e prendem-se com conflitos que ocorrem na esfera doméstica ou entre vizinhos.

⁹ Sobre a justiça e as autoridades tradicionais neste distrito, ver José, 2005.

¹⁰ O Secretário de Bairro recebe utentes todos os dias úteis a partir das 19 horas e o Tribunal Comunitário funciona aos sábados de manhã.

funcionam isoladamente. Na investigação constatámos que, muitas vezes, a estratégia de resolução de litígios passa por instâncias mais próximas, como a família, as igrejas ou os notáveis do bairro. Em regra, os litigantes recorrem às mais estranhas, como o tribunal comunitário ou o secretário de bairro, quando a primeira tentativa fracassa. Os casos de feitiçaria são muitas vezes resolvidos pela Ametramo.¹¹

Num outro bairro de Maputo, Jorge Dimitrov, observámos uma configuração jurídica completamente diferente. Actualmente, não existe no bairro um tribunal comunitário em funcionamento. Nos anos 1980' foi criado um tribunal popular de base, que, segundo a lei, deveria ter sido transformado em tribunal comunitário e permanecer em funcionamento nos dias de hoje. No entanto, esse tribunal encerrou portas e a desempenhar as suas funções encontra-se um gabinete de atendimento da ONG de defesa dos direitos humanos, *Mulher Lei e Desenvolvimento* (MULEIDE), que funciona na sede do Grupo Dinamizador. O chamado "Grupo da Educação Legal da MULEIDE" que, no bairro de Jorge Dimitrov, conduz as sessões de resolução de conflitos, é composto exclusivamente por membros da comunidade. Entre estes, encontramos o Secretário de Bairro-Adjunto do Grupo Dinamizador (SBA) e duas ex-juizes do tribunal que encerrou. Todos/as se intitulam "conselheiros/as", procurando distanciar-se do formalismo associado aos juizes. O tipo de casos processados depende, em grande medida, da procura. A actuação deste grupo da MULEIDE encontra-se no cruzamento de diferentes espaços que correspondem a diferentes lógicas jurídicas e políticas. Está próxima do espaço estatal, na medida em que ocupa um lugar que a lei atribui aos tribunais comunitários e se articula com a estrutura do Grupo Dinamizador. Tal como nos tribunais comunitários, a equipa é constituída por membros da comunidade, actuando, desse modo, numa lógica do espaço local e recorrendo ao direito local. Por outro lado, a equipa está vinculada ao espaço global e ao direito internacional pela sua associação a uma ONG de defesa dos direitos humanos internacionais. O resultado passa por uma forma de actuação própria, rica em estratégias de funcionamento que visam harmonizar o contacto entre os vários espaços e direitos, evitando o conflito entre os mesmos, usando-os, muitas vezes, selectivamente de acordo com os objectivos das/os conselheiras/os e das partes.¹²

No bairro Costa do Sol do distrito municipal n.º 4, a principal instância de resolução de conflitos é o tribunal comunitário, que opera junto do secretário de bairro, articulando o seu trabalho com o desta estrutura sem que se tenham observado situações de concorrência de funções. O secretário de bairro intervém apenas nos casos de conflitos de terrenos. A grande surpresa deste distrito, onde os régulos há muito estavam esquecidos, foi o muito recente reconhecimento formal de antigos

¹¹ A realidade jurídica deste bairro está descrita com mais detalhes em Araújo e José, 2007.

¹² Sobre a realidade deste bairro, ver Araújo, 2009.

régulos, agora designados, de acordo com a legislação já mencionada, autoridades comunitárias. No entanto, como Paula Meneses (2009) referiu a propósito de outras realidades urbanas, “apesar de os régulos terem começado a ser gradualmente reconhecidos em espaço urbano, são vistos principalmente como instâncias de consulta, contrastando com os secretários de bairro que são parte integrante da estrutura das autarquias”. O papel que em tempos desempenharam em matéria de resolução de conflitos parece não ter sido, até ao momento, reactivado neste bairro.

O Distrito Municipal n.º1 (DM1) é o centro urbano da cidade de Maputo. A especificidade deste espaço começou a manifestar-se desde os primeiros passos de preparação da ida para o terreno, com a surpresa dos meus interlocutores por escolher o maior centro urbano para estudar uma realidade supostamente tradicional. O DM1 é sobretudo pensado como o espaço do investigador, das universidades, das livrarias, dos centros de decisão, não do objecto de investigação.

Boaventura de Sousa Santos afirma que a sociedade civil africana é composta por três esferas: a sociedade civil íntima, a sociedade civil estranha e a sociedade civil incivil. A primeira consiste na esfera dos cidadãos ligados ao poder do Estado e que por isso usufruem de um acesso à justiça mais facilitado; a segunda será composta pelas pessoas com algum acesso à justiça; e a terceira é constituída por grupos e classes excluídas do sistema judicial (Santos, 2003c; Bidaguren e Nina, 2002: 119, 120). A cidade de Maputo, nomeadamente a parte central, quando comparada com outros contextos, é composta por um número mais elevado de indivíduos que pertencem à sociedade civil íntima e à sociedade civil estranha. É o lugar das elites políticas e económicas e com maior percentagem de cidadãos que sabem ler e escrever português, a língua do sistema judicial.

Ora, isto não significa necessariamente que as justiças comunitárias sejam inexistentes ou irrelevantes. Não é difícil encontrar outros motivos, para além da ausência de educação formal, das dificuldades económicas ou da distância geográfica, que podem justificar a preferência por formas de justiça não judiciais, como a lentidão da justiça judicial ou o facto de, muitos litígios, pela sua natureza ou pelo tipo de relação entre os litigantes, tenderem ser melhor resolvidos nouro tipo de instâncias. Não procurei especificamente “o tradicional” ou o exótico. O meu conceito permite-me incluir velhas e novas formas de justiça, com vista a encontrar resposta a uma pergunta: onde e como é que as pessoas resolvem conflitos?

É substancialmente elevado o número de estruturas encontradas que cabem no meu conceito de justiças comunitárias, ainda que não incluam os régulos os tribunais comunitários. Face ao que observei, defini cinco categorias de justiças comunitárias: criadas com impulso do Estado, criadas por ONGs, criadas pelo capital privado,

instâncias tradicionais e instâncias religiosas. Estas formas de justiça, podem ser mais ou menos informais na sua forma de actuação, isto é, ser mais ou menos rígidas nos seus procedimentos e recorrer em maior ou menor grau ao direito estatal.

Dentro das instâncias criadas pelo Estado, destaco as esquadras de polícia que, mesmo não sendo identificadas como instâncias de resolução de conflitos, desempenham esse papel em moldes que, por vezes, as aproximam das instâncias comunitárias de resolução de conflitos encontradas fora do DM1, como os secretários de bairro, os régulos ou os tribunais comunitários, nomeadamente através da resolução de conflitos não judiciáveis. Abertas vinte e quatro horas por dia e geograficamente próximas dos cidadãos, recebem todo o tipo de casos. Quando se trata dos designados “casos sociais”, pode ser enviada uma notificação e organizado um encontro entre as duas partes, com o oficial de permanência a funcionar como a terceira parte que procura chegar a uma solução consensual. Os casos que envolvem conflitos conjugais ou violência contra a mulher são enviados aos Gabinetes de Atendimento à Mulher e Criança Vítimas de Violência. Todas as esquadras têm um gabinete associado, que em regra funciona apenas uma parte do dia. Existe, contudo, um gabinete modelo que está aberto 24 horas. Quer nas esquadras, quer nestes gabinetes é forte a presença da interlegalidade na resolução de conflitos, sendo que os/as agentes recorrem quer ao direito estatal, quer a normas do direito da comunidade para alcançar soluções para os problemas. Trata-se de uma realidade em que não é apenas o tradicional que está a ser recriado pelo moderno, mas em que o direito da comunidade invade o espaço do direito do Estado e o influencia. Dentro das instâncias impulsionadas pelo Estado, encontramos, ainda, as secretarias do bairro (antigos Grupos Dinamizadores), que incluem quer os secretários, quer os chefes de quarteirão, embora neste contexto ambos tenham quase sempre um papel menos preponderante na resolução de litígios do que em outros locais. Na resolução de conflitos laborais, encontramos a mediação realizada pela Inspeção de Trabalho e pelas Comissões Provinciais de Resolução Extra-Judicial de Conflitos Laborais. Para além destas, o Instituto de Patrocínio e Apoio Judiciário, antes de conduzir os casos a tribunal procura, muitas vezes, reunir as partes e promover o encontro de uma solução consensual.

Organizações Não Governamentais que prestam apoio jurídico, como a Liga dos Direitos Humanos (LDH), a associação Mulher Lei e Desenvolvimento (MULEIDE), a Associação Moçambicana de Mulheres de Carreira Jurídica (AMMCJ) e a organização “Nós por Exemplo” operam com advogados e paralegais, não se limitando a prestar informação jurídica ou a representar os cidadãos que as procuram, ficando grande parte do seu sucesso a dever-se à resolução de conflitos através de meios extra-

judiciais, aceitando, com alguma frequência, conflitos não judiciáveis. Para além destas instâncias criadas pelas ONGs, existem em algumas universidades as designadas “clínicas jurídicas” que operam nos mesmos termos, prestando apoio jurídico, mas procurando promover o entendimento entre as partes antes de seguirem pela via judicial.

No âmbito das instâncias tradicionais, encontra-se a Ametramo, que resolve conflitos de feitiçaria e, dentro das instâncias religiosas, um elevado número de igrejas e comunidades religiosas que ajudam os seus membros a encontrarem soluções consensuais para os problemas.

Para além das instâncias que acima ficaram descritas, existe a ainda o Centro de Arbitragem Mediação e Conciliação, de iniciativa privada, que resolve conflitos comerciais e se enquadra naquilo que Trindade e Pedroso designaram por desjudicialização de topo (Trindade e Pedroso, 2003).

CONCLUSÕES

Ao longo da história de Moçambique, o Estado passou por diversos modelos políticos que influenciaram a forma como se relacionou com algumas instâncias comunitárias de resolução de conflitos. São três os principais momentos em que dividi a história de Moçambique: o regime moçambicano do Indigenato e a justiça dualista; a revolução socialista e a construção da justiça popular; o desenvolvimento da economia neoliberal e da democracia multipartidária. O país foi-se transformando a partir de rupturas e continuidades, cujos efeitos tomaram formas distintas ao nível local, onde as imposições estatais do presente puderam sempre interligar-se com elementos dos modelos políticos passados e com dinâmicas locais ou internacionais. Foi assim que muitas autoridades tradicionais mantiveram margens de legitimidade quando o colonialismo as subjugou e corrompeu ou resistiram à mudança política quando o Estado socialista tentou pôr-lhe um fim nos anos 1980'; os tribunais populares de base souberam tantas vezes articular o direito revolucionário com o direito tradicional; muitos tribunais comunitários têm conseguido sobreviver ao abandono a que foram relegados; instâncias do Estado, como a PRM, se apropriam de meios e normas não estatais de resolver os problemas; ou é criada uma instância local por impulso de uma ONG de defesa dos direitos humanos, sobre estruturas locais presentes e passadas. Não é possível ler a história apenas a partir da evolução legislativa, do discurso oficial do Estado ou de um único ângulo, nem tão pouco expor um retrato exclusivo da realidade, que é composta por múltiplas paisagens.

Recorrendo a quatro exemplos empíricos, procurei ilustrar como o peso das autoridades tradicionais, dos tribunais comunitários, dos grupos dinamizadores, bem como das restantes instâncias de resolução de conflitos, previstas ou não na lei, varia consideravelmente ao nível local. A forma como actuam, como se relacionam e como fazem uso da pluralidade de direitos é altamente variável. O pluralismo jurídico em Moçambique é assim um campo de trabalho privilegiado para a sociologia das ausências e das emergências, à qual se impõe a necessidade de levar a cabo estudos contextualizados com vista a conhecer a diversidade que a realidade nos oferece.

BIBLIOGRAFIA

- Araújo, Sara (2009), "Legal pluralism and interlegality: The role of community justices in Mozambique", in Hinz, Manfred; Mapaure, Clever (org.), *In Search of Justice and Peace. Traditional and Informal Justice Systems in Africa*. Berlin: Verlag.
- Araújo, Sara e José, André Cristiano (2007), "Pluralismo jurídico, legitimidade e acesso à justiça. Instâncias comunitárias de resolução de conflitos no Bairro de Inhagoia "B" — Maputo", *Oficina do CES*, 284. Coimbra: CES.
- Cistac, Gilles (2002), "O Anteprojecto de Lei dos Órgãos Locais do Estado e o Processo de Autarcização", *Revista Jurídica. Faculdade de Direito*, Dezembro, 5, 1-45.
- Dinerman, Alice (1999), "O surgimento dos antigos régulos como 'chefes de produção' na província de Nampula (1975-1987)", *Estudos Moçambicanos*, 17. Maputo: Centro de Estudos Africanos, 94-256.
- Geffray, Christian (1991) *A Causa das Armas em Moçambique. Antropologia da Guerra Contemporânea de Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Gentili, Anna Maria (1998), *O leão e o caçador. Uma história da África sub-sahariana dos séculos XIX e XX*. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique.
- Gluckman, Max (1955), *The judicial process among the Barotse of Northern Rhodesia*. Manchester: University Press.
- Gomes, Conceição; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Santos, Boaventura de Sousa (2003), "Os tribunais comunitários", in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique II*. Porto: Afrontamento, 189-340.
- Gonçalves, Euclides (2005), "Finding the Chiefs: political decentralisation and traditional authority in Mocumbi, Southern Mozambique", *Africa Insight*, 35(3), 64-70.
- Griffiths, John (1986), "What is Legal Pluralism?", *Journal of Legal Pluralism*, 24, 1-55.
- Gundersen, Aase (1992), "Popular Justice in Mozambique: Between State Law and Folk Law", *Social & Legal Studies*, 1. London, Newbury Park e New Delhi: SAGE, 257-282.
- Isaacman, Allen e Isaacman, Barbara (1982), "A socialist system in the Making: Mozambique before and after independence", in Abel, Richard (org), *The Politics of Informal Justice, Comparative Studies* 2. New York: Academic Press, 281-324.
- José, André Cristiano (2005), "Autoridades ardilosas e democracia em Moçambique", *O Cabo dos Trabalhos. Revista electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FLUC*; n.º 1; disponível em http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n1/documentos/200611_autoridades_tradicionais_de_mocracia.pdf, acedido em Maio de 2007.
- Mamdani, Mamhood (1996); *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Meneses, Maria Paula (2005), "Traditional Authorities in Mozambique: Between Legitimation and Legitimacy", *Oficina do CES*, 231. Coimbra: CES.
- Meneses, Maria Paula (2007), "Pluralism, Law and Citizenship in Mozambique", *Oficina do CES*, 291, Coimbra: CES.
- Meneses, Maria Paula (2009); "Poderes, direitos e cidadania: o 'retorno' das autoridades tradicionais em Moçambique", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 87, 9-42.

- Meneses, Maria Paula; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Gomes, Conceição (2003), "As autoridades tradicionais no contexto do pluralismo jurídico", in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.). *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique II*. Porto: Afrontamento, 321-420.
- Merry, Sally Engle (1988), "Legal Pluralism", *Law and Society Review*, 22(5), 869-896.
- Mondlane, Eduardo (1995), *Lutar por Moçambique*. Maputo: Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane.
- Moore, Sally Falk (1992), "Treating Law as Knowledge: Telling Colonial Officers what to Say to Africans about Running 'Their Own' Native Courts", *Law and Society Review*, 26(1), 11-46.
- Moore, Sally Falk (2000), *Law as a Process. An anthropological approach*, Hamburg: LIT; 2.^a ed. [1978].
- O'Laughlin, Brigit (2000), "Class and the customary: the ambiguous legacy of the indigenato in Mozambique", *African Affairs*, 99, 7-42.
- Sachs, Albie e Welch, Gita Honwana (1990), *Liberating The Law. Creating Popular Justice in Mozambique*, London e New Jersey: Zed Books.
- Santos, Boaventura de Sousa (1992), "State, Law and Community in the world system: An Introduction"; *Social & Legal Studies*, 1(2), 131-142.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000); *A Crítica da Razão Indolente. Contra o desperdício da experiência*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003), "O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico", in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique I*. Porto: Afrontamento, 47-96.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003c), "Poderá o direito ser emancipatório?"; *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 3-76.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006b), *The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique*; *Law & Society Review*, 40(1), 39-76.
- Santos, Boaventura de Sousa (2007); "Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes"; *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78,3-6.
- Trindade, João Carlos (2003), "Rupturas e continuidades nos processos políticos e jurídicos", in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique I*. Porto: Afrontamento, 97-128
- Trindade, João Carlos e Pedroso, João (2003), "A caracterização do sistema judicial e do ensino e formação jurídica", in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique I*. Porto: Afrontamento. 259-318.
- van Nieuwaal, E. Adriann B. van Rouveroy (1996), "States and Chiefs. Are chiefs mere puppets?"; *Journal of Legal Pluralism*, 37-38, 39-78.